

S Y S L L Y S J

复式预算理论 与实践

门惠英 著

中国财政经济出版社

复式预算理论与实践

门惠英 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

复式预算理论与实践 / 门惠英著.

北京: 中国财政经济出版社, 1996

ISBN 7-5005-3160-5

I. 复… II. 门… III. 预算, 复式-概况 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 11346 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 32 开 6.75 印张 136 000 字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2550 定价: 10.00 元

ISBN 7-5005-3160-5 / F · 2943

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

建国以来，我国国家预算一直采取单式的编制方法，这种编制方法可以简明地反映预算收支的全貌，与过去“统收统支”的财政体制是适应的。党的十一届三中全会以来，国家财政进行了主要以解决集中过多、统得过死为目的，以放权让利为主要内容的改革，支持了国家改革开放政策的贯彻，促进了社会主义经济和各项事业的发展。但也出现了财力分散、财政职能被肢解、宏观调控能力弱化等问题。随着形势的发展，单式预算的管理方式已不能全面准确地反映政府活动的范围和国家对经济建设的资金投入，不能对各项财政性资金进行有效的管理和监督，也难以对国民经济进行有效的调控，因此，改革国家预算的编制形式，实行复式预算制度，就成为财政改革的一项重要内容。

党的十三届七中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》和七届人大四次会议通过的以上述《建议》为内容的《纲要》，作出了“八五期间国家预算实行复式预算制，把经常性预算与建设性预算分开”的决定，1991年10月国务院颁布的《国家预算管理条例》又进一步作出了实行复式预算的原则规定。我国国家预算于1992年开始试编复式预算，到目前为止实行的是

由经常性预算和建设性预算构成的二元结构预算制。

作者从 90 年代初就开始研究复式预算制度，相继取得了一些较为突出的成果，特别是《对我国复式预算几个理论问题的探讨》一文，引起了社会有关部门的重视，1992 年作者应邀参加了财政部组织召开的复式预算理论与实践国际研讨会，作为中方专家在大会上作了专题发言。随后又承担了财政部关于如何建立复式预算的“八五”课题。几年来通过对西方发达国家实行复式预算实践的考察，以及对我国试编复式预算的现状从理论政策到实际作法上进行了广泛的研究与对比分析，完成了《我国复式预算制度改革构想》的课题报告，并在此基础上广泛征求意见，加以修改、完善和补充，以《复式预算理论与实践》专著的形式正式出版。在我国财政学界尚属首次。这无疑是值得祝贺的一件喜事。

值得着重说明的是：本书的重要特色之一，是作者并未将视线局限于仅从我国的范围分析实行复式预算的理论依据和阐述复式预算的基本内容与结构，而是从我国的现实出发，通过对西方一些发达国家实行复式预算的有关理论政策和实际作法及主要经验教训的评价和总结，来研究复式预算制度在我国的可行性和进一步改革完善的方向；再者，作者也未局限于仅从财政预算的范围，而是从现代市场经济的大环境角度，从我国现代市场经济与西方发达国家现代市场经济的不同所有制基础和不同的成长目标的对比分析中，在阐明我国与西方发达国家复式预算所具有的基本共同点的同时，把更多的注意力放在研究我国复式预算所具有的特色上，使本书的分析不仅有理论上的深度和广度，而且提出

的许多改革复式预算内容和结构的见解和建议，比较具体完整，符合实际，对于改进和完善我国的复式预算制度，具有较高的参考价值和可操作性。

作者长期从事财政预算的教学工作，与财政预算实际工作部门有着经常广泛的联系，从而能够在理论与实践的结合上不懈地进行科学研究并不断取得一系列开拓性成果。《复式预算理论与实践》一书，就是其中之一。相信本书的出版，对我国复式预算的理论研究和制度完善将会起到积极的促进作用。

姜维壮

1996.5.

目 录

第一章 复式预算的产生与发展	(1)
第一节 复式预算的产生	(1)
一、现代国家预算的产生及单式预算的特点	(1)
二、复式预算产生的历史背景和条件	(5)
第二节 复式预算的发展演变	(15)
一、丹麦的复式预算	(15)
二、美国的复式预算	(16)
三、瑞典的复式预算	(17)
四、英国的复式预算	(18)
五、法国的复式预算	(21)
六、日本的复式预算	(24)
第三节 复式预算的概念和特点	(31)
一、复式预算的概念	(31)
二、复式预算的基本特征	(33)
三、西方国家实行复式预算的几点启示	(36)
第二章 我国实行复式预算的客观必要性	(42)
第一节 我国实行复式预算的基本依据	(42)

一、简介几种不同观点 (42)

二、我国实行复式预算的理论依据 (43)

三、我国实行复式预算的内在原因 (45)

第二节 我国实行复式预算的意义和应注意的

问题 (57)

一、我国实行复式预算的意义 (57)

二、我国实行复式预算应注意的几个
问题 (62)

第三节 我国建立复式预算的目标模式和

实施步骤 (67)

一、目标模式 (67)

二、模式选择 (68)

三、实施步骤 (70)

第三章 我国试行复式预算的情况和问题 (72)

第一节 1991年初步方案的基本内容 (73)

一、基本内容 (73)

二、试编情况和反映 (74)

第二节 1992年方案的基本内容和1994年的

重大改进 (79)

一、基本结构、内容和编制方法 (79)

二、1994年复式预算编制方法的重大改
进 (88)

三、复式预算的试行情况和问题 (92)

第四章 改革和完善我国复式预算制度的构想	(95)
第一节 我国复式预算制度改革的基本框架和 内容	(95)
一、几种意见的简介	(95)
二、改革和完善我国复式预算制度的基本框 架和内容	(101)
三、复式预算新方案的特点	(131)
第二节 改革和完善复式预算制度的必要条件和 配套改革	(134)
一、必要条件	(135)
二、几项配套改革和政策措施	(140)
 附录一 对我国复式预算几个理论问题的探讨	(173)
附录二 实行复式预算所需要的配套改革	(189)
附录三 复式预算实施中存在的问题及其解决途径 ..	(198)
后 记	(207)

第一章 复式预算的 产生与发展

我国自改革开放以来，对经济体制进行了一系列重大改革，推行复式预算是预算管理制度改革的一项重要内容。为了总结我国试行复式预算的经验教训，借鉴西方国家推行复式预算的成功做法，有必要对复式预算的产生条件、发展变化和结构特征进行较为全面的介绍和分析，从中吸取有益的经验，以推动我国复式预算制度的进一步完善。

第一节 复式预算的产生

一、现代国家预算的产生及单式预算的特点

复式预算是在单式预算基础上产生的，它是国家预算的一种组织形式。为了阐明复式预算的产生，有必要对什么是国家预算及单式预算的一般特征作一简要介绍。

国家预算是经立法程序批准的政府年度财政收支计划。国家预算是资产阶级同封建贵族阶级斗争的产物。在 13 世纪至 17 世纪之间，封建贵族阶级日趋没落，新兴资产阶级逐渐成为社会财富的主宰，但他们并未控制政府财权，封建

贵族仍利用财权滥收滥支，赖以维持封建政权。为争夺财权并最终打击封建势力，资产阶级提出政府财政收支必须编列计划，并经议会批准方能生效，经过几百年的斗争，这一要求才最终得以实现。英国最早进行资产阶级革命，国家预算也最早出现在英国，在 17 世纪编制了第一个国家预算，其他资本主义国家也陆续接受这一做法，到 19 世纪，几乎所有国家都建立了国家预算制度。国家预算已成为财政体系中不可缺少的组成部分。

国家预算作为政府的财政收支计划，其功能首先是反映政府的财政收支状况。从形式上看，它就是按一定标准将财政年度内的财政收入和支出分门别类地编入特定的表格，使人们清楚地了解政府的财政活动。但从经济内容看，编制预算是对政府财政收支的计划安排，预算的执行是财政收支的筹措和使用过程，国家决算则是对预算执行的总结。所以一个国家的国家预算反映着政府活动的范围、方向和政策。又由于国家预算要经过国家权力机关的审批方才生效，因而又是国家的重要立法文件，体现国家权力机构和民众对政府活动的制约和监督。

传统的国家预算都采用单式预算的形式，即把财政年度内所有的财政收支汇集编入一个预算表格内，并不区分各项或各组财政收支的经济性质。无论是租税课征的无偿收入，还是出售公共产品的有偿收入，均列入收入部分；对购买商品或劳务的消费性支出和单纯的补助金支出，一概列入支出部分。在单式预算中对于资本支出只将原始的购买成本计入支出部分，对以后的资本维护费，折旧费、利息等则不一定

都列入预算。美国 30 年代以前所采用的分项排列预算 (line-item Budget) 就属于单式预算制度, 其做法就是根据各个机构支出的对象加以分类, 基本项目是: (1) 人员费用; (2) 维护和业务活动的各种费用; (3) 其他维护费; (4) 部门总业务费。在四项支出之下再逐项列出许多细目, 比如, 在维护和业务活动的各种费用之下, 列差旅费、办公费、印刷广告费、修理费、租金、电费等几十个细目。这种排列便于政府控制各个单位使用经费, 有利于财政管理和监督, 但由于它分项排列分得很细, 又仅在政府内部使用, 因此很难表明财政资金的使用情况。

我国从新中国成立后多年实行的也是单式预算制度, 把所有财政收支包括债务收支以及临时性收支, 混合在一起编制预算。其格式见图表 1-1。

从图表 1-1 中可看出, 单式预算收支平衡表有以下特点:

(1) 各类收支项目均平行并列在收入方和支出方, 其排列顺序与收支性质基本上无关。

(2) 各类收支均统一计算在收入合计与支出合计之中。

(3) 债务收支包括在收支合计之中, 赤字单列在收入合计之后。

平衡公式为:

各项收入之和 = 收入合计

收入合计 + 赤字 = 收入总计

各项支出之和 = 支出合计

支出合计 + 结余 = 支出总计

收入总计 = 支出总计

总收入等于总支出是单式预算收支平衡的恒等式。

图表 1-1 国家预算收支平衡简表

收 入	支 出
1. 各项税收	1. 基本建设支出
增值税	2. 企业挖潜改造资金
营业税	3. 简易建筑费
消费税	4. 地质勘探费
关税	5. 科技三项费用
农牧业税和耕地占用税	6. 增拨企业流动资金
资源税	7. 工、交、商部门的事业费
企业所得税	8. 支援农村生产支出
2. 国有企业上缴利润	9. 农、林、水、气等部门的事业费
3. 国有企业亏损补贴	10. 文教、科学、卫生等事业费
4. 国家能源交通重点建设资金	11. 国防、武警、公安、检察、行政支出
5. 基本建设贷款归还收入	12. 价格补贴支出
6. 国家预算调节基金	13. 支援不发达地区的发展资金
7. 国有企业承包收入退库	14. 总预备费
8. 专项收入	15. 专项支出
9. 债务收入	16. 债务支出
10. 其他收入	17. 其他支出
收入合计	支出合计
赤字	结余
收入总计	支出总计

注：（1）为了简化，表中只列主要收支项目。

（2）一般来说，赤字列收入方，结余列支出方。

单式预算的优点是符合预算的完整性原则，并且由于把全部的财政收入和支出统列于一个预算表中，统一汇集平衡，能从整体上反映年度财政收支情况，整体性强，便于立法机关审议批准和社会公众了解，起着一种监督和控制政府财政收支的作用。它的主要缺点是，没有把全部的财政收支按经济性质分列和分别汇集平衡，不便于经济分析和有选择地进行宏观控制和管理，不能清楚地反映赤字的规模和出处。因为平衡表中的赤字是扣除债务收入之后出现的赤字（通常称为“硬赤字”），人为地缩小了赤字规模，也不能反映发生赤字的原因，同时也给赤字的弥补带来困难。直到第二次世界大战以前，世界上大多数国家都采用单式的预算制度，只是在战后西方国家才陆续改进或放弃了单式预算制度而采用复式预算制度。

二、复式预算产生的历史背景和条件

复式预算是相对单式预算而言，在形式上的最大不同点是把政府的财政收支按经济性质编为两个或两个以上的预算。发生这种变化以至形成一种世界性的浪潮，是有其深刻的历史背景和经济根源的。

复式预算的最早实践国是丹麦。1927年丹麦率先将财政收支按经济性质分别编为两种收支表，采用资本帐，创立了资本预算，从而产生了复式预算，但是当时并没有引起其他国家的注意。直到1929—1933年资本主义世界经历了巨大经济危机和凯恩斯主义流行以后，瑞典又设计了新的复式预算方案，引起其他国家注意并且纷纷采用，因此复式预算

的产生和推广并不是偶然的变革，而是有着深刻的社会经济根源和理论根源。总的看是同资本主义经济发展、政府职能扩大和国家预算功能变化等内在因素的变化相适应的。

在自由资本主义时期，经济的基本特征是自由竞争，政府对经济采取自由放任的态度，经济运行相对顺畅。对各国相继发生的经济危机主要是通过资本主义生产方式内在的调节机制进行摆脱。

与自由竞争相适应，资产阶级经济学家们极力主张实行自由放任的经济政策，反对国家干预经济生活。亚当·斯密是这一时期颇有代表性且影响较大的经济学家，在他经济名著《国民财富的性质与原因的研究》中，对国民经济运行过程作了比较系统的阐述，贯穿全书的基本思想就是强调经济自由，主张实行自由放任的经济政策。在他看来，“每个人都不断地努力为他自己所支配的资本找到最有利的用途”，这种对自我利益的追求，是“受着一只看不见的手的指导”^①，国家对个人追求利益的过程不应施加任何干预，而只能通过市场机制来进行调节。从自由放任的经济思想出发，他把政府的职能规定为：保护社会；尽可能保护社会每个人而设立司法机关；建设并维持某些公共事业及某些公共设施三个方面，并提出了政府应尽可能地节俭的思想。他认为政府的经费支出会妨碍资本的积累，因此政府的经营支出应尽可能地节省，把它降到必要的最低限度，这就是实行“廉价政府”。

^① 亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》下册，商务印书馆1974年版，第27页。

亚当·斯密的上述思想，反映了处于上升时期的资产阶级的要求，也大体符合这一时期政府活动的实际情况。

在这一时期，由于政府的职能被限制在国防、行政、司法、公共设施与公共工程建设方面，政府对经济活动的干预被看作是多余的事情。因而在财政活动中奉行公共预算平衡的原则，税收收入必须保持在能够满足政府所需支出费用的数量上。只有在非常特殊情况下，才容许出赤字，也很少举债。在当时的历史条件下，单式预算制度能够起到监督和控制政府财政收支的作用，目的在于防止政府支出的膨胀与征敛无度。

19 世纪末 20 世纪初，各主要资本主义国家先后进入垄断资本主义阶段，经济危机不断发生而且频率加快。特别是 1929—1933 年爆发了资本主义发展史上最深刻、最持久、席卷整个资本主义世界的经济大危机。在这次经济危机中，大量企业破产、银行倒闭、失业增加、生产大幅度下降。整个资本主义工业产值下降了 44%，其中美国工业产值下降了 46.2%，德国下降了 40.6%，法国下降了 32.9%，英国下降了 23.8%。据 32 个资本主义国家统计，1933 年失业人数达 3000 万人，美国在危机最严重时失业人数达 1500 万人，失业率高达 25%，英国失业率也达 22%。危机期间，美国有 14 万家企业倒闭，6000 多家银行破产^①。当资本主义世界还没有来得及从 1929—1933 年大危机的打击下清醒过来时，1937 年的危机又接踵而来。面对资本主义国家出

^① 《三十年代资本主义世界经济危机》，上海人民出版社，1975 年版，第 17—25 页。

现的大量失业、通货膨胀和周期性经济危机，很多资产阶级学者感到古典经济学派的理论和主张已经不能指导经济，客观要求新的理论来解释经济危机，制定相应对策，解决失业和消除危机。在这种背景下产生了凯恩斯主义。

凯恩斯与 30 年代以前的主要研究微观经济，“供给会自行创造需求”的理论不同，他把国民经济作为一个整体来加以考察，研究了国民收入，就业量，消费与投资，物价与工资水平这样一些经济总量问题，从而创立了他的宏观经济理论体系。

凯恩斯经济理论和政策主张的核心内容之一，就是扩大政府的机能，加强政府对经济活动的干预，以实现充分就业和促进经济繁荣。凯恩斯认为，社会有效需求不足造成了失业和经济危机，因而提高社会有效需求就能扩大就业，维持经济繁荣。但是解决有效需求不足，市场萧条，仅仅依靠市场本身的力量是不会自动产生不断增长的高产出和高水平就业，因而必须引入市场外部的力量，这就是由政府来干预经济。这就是实行赤字预算，通过扩大政府支出规模，刺激有效需求的增长，只有这样，才能降低失业率，使经济从萧条走向繁荣。在他看来，只要政府能够控制宏观经济变量，经济发展过程中的周期性波动是可以被抑制的，这时虽然财政上发生赤字，但它是极小的代价，换取了经济繁荣和高就业。凯恩斯的经济政策主张很快得到资本主义国家政府的重视和采纳，各国政府纷纷推行赤字财政、大量举债等一系列财政政策。随着财政政策的转换，单式预算组织结构逐渐地难以适应政府干预经济的要求，复式预算便应运而生。

从以上可见，复式预算产生的一般条件是：